

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ciśnieniowych urządzeń transportowych

COM(2009) 482 wersja ostateczna – 2009/0131 (COD)

(2010/C 347/10)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Dnia 29 września 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ciśnieniowych urządzeń transportowych

COM(2009) 482 wersja ostateczna – 2009/0131 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2010 r.

Na 460. sesji plenarnej w dniach 17–18 lutego 2010 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 190 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia wysiłki Komisji mające na celu dostosowanie prawodawstwa europejskiego dotyczącego ciśnieniowych urządzeń transportowych do rozwoju sytuacji międzynarodowej oraz wprowadzonych ostatnio przepisów, aby wzmocnić rynek wewnętrzny i uprościć procedury.

1.2 Wniosek Komisji ma niezwykle duże znaczenie, ponieważ umożliwia włączenie ruchu krajowego do zakresu stosowania umów międzynarodowych, takich jak Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), Regulamin międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID) i Europejskie porozumienie w sprawie międzynarodowych przewozów materiałów niebezpiecznych śródlądowymi drogami wodnymi (ADN), ujętych już w dyrektywie 2008/68/WE.

1.3 Ponadto według EKES-u przyjęcie dyrektywy umożliwi przekształcenie postanowień o charakterze zaleceń, wyrażonych przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ (EKG ONZ) i Międzynarodową Organizację Międzynarodowych Przewozów Kolejami (OTIF), w akt ustawodawczy dla państw członkowskich, co niewątpliwie przyniesie korzyść rynkowi wewnętrznemu.

1.4 EKES stanowczo zaleca, aby podstawowym celem wszystkich przewidzianych procedur było zawsze bezpieczeństwo użytkowników i obywateli na etapie produkcji, przewozu, sprzedaży i recyklingu urządzeń.

1.5 Komitet podkreśla, że bezpieczeństwo jest kluczowym elementem obu regulacji: zarówno omawianego wniosku Komisji, jak i wdrażania dyrektywy 2008/68/WE.

1.6 EKES podkreśla potrzebę kształcenia, dzięki któremu możliwe jest zatrudnianie wykwalifikowanych pracowników posiadających odpowiednie uprawnienia w dziedzinie zarządzania ryzykiem, i proponuje, by jasno określono zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów i wprowadzono kary na wypadek naruszenia zasad bezpieczeństwa, a także ewentualne odszkodowania dla użytkowników za poniesione szkody w ramach ubezpieczenia od ryzyka.

1.7 Komitet podkreśla korzyści wynikające z podjętych przez Komisję decyzji o nadaniu spójnej struktury prawnej wnioskowi, który przewiduje:

- ujęcie norm technicznych w jednym dokumencie;
- transpozycję środków legislacyjnych przyjętych w celu wzmocnienia rynku wewnętrznego poprzez dokładniejsze określenie roli jednostek notyfikowanych;
- rozszerzenie prawodawstwa wspólnotowego na inne państwa spoza UE;
- wzmocnienie kontroli rynku.

1.8 Zdaniem EKES-u można lepiej sformułować niektóre artykuły wniosku w celu usprawnienia ich transpozycji w państwach członkowskich i uniknięcia niewłaściwych interpretacji.

1.9 Komitet uważa, że należy pogłębić kontakty z krajami trzecimi, zwłaszcza z krajami sąsiadującymi i z enklawami wspólnotowymi, czyniąc to za pośrednictwem umów z krajami, których ciśnieniowe urządzenia transportowe przejeżdżają tranzytem przez terytorium UE, tak aby spełniane były wymogi dyrektywy.

1.10 EKES jest przekonany, że ustanowienie dokładnych norm dotyczących identyfikowalności etapów montażu, konserwacji i kontroli przewidzianych w odniesieniu do ciśnieniowych urządzeń transportowych umożliwiłoby osiągnięcie lepszej kultury odpowiedzialności podczas działań oraz większej przejrzystości w ewentualnych sporach wynikłych z powodu szkód wyrządzonych użytkownikom i innym osobom oraz szkód majątkowych. Jednostki notyfikowane powinny, także w razie wypadków, być odpowiedzialne wobec użytkowników i osób trzecich za przeprowadzenie dochodzenia i analiz dotyczących zaistniałych zdarzeń.

1.11 Komitet zaleca, by w świetle dwóch nowych regulacji opracowano nowe wytyczne, które stanowiłyby aktualizację wytycznych przewidzianych w dyrektywie 1999/36/WE, wymagającej uchylenia.

2. Kontekst

2.1 Komitet jest całkowicie przekonany, że zwiększenie bezpieczeństwa ciśnieniowych urządzeń transportowych podczas etapów transportu lądowego towarów niebezpiecznych oraz zapewnienie ich swobodnego przepływu w obrębie Wspólnoty mają podstawowe znaczenie dla pełnego osiągnięcia jednolitego europejskiego rynku, a także dla ochrony przemysłu, handlu międzynarodowego, konsumenta, środowiska naturalnego i ogółu obywateli.

2.2 Komitet w pełni zgadza się, że konieczne jest:

- rozpoczęcie certyfikacji i oceny zgodności nowo wyprodukowanych ciśnieniowych urządzeń transportowych;
- przeprowadzanie okresowych kontroli w zakresie przeglądów zgodności;
- dokonywanie okresowych inspekcji dostępnych ciśnieniowych urządzeń transportowych;
- umieszczanie na urządzeniach przez jednostki notyfikowane znaku zgodności jako znaku certyfikacji;
- wzmocnienie systemów nadzoru rynku zgodnie z zaleceniem EKES-u zawartym w jego opinii ⁽¹⁾ w sprawie nowych ram prawnych określonych w rozporządzeniu (WE) nr 765/2008 i w decyzji nr 768/2008/WE.

2.3 ONZ systematycznie opracowuje dokładne, aczkolwiek niewiążące prawnie zalecenia na temat nowych norm ISO, włączane do tzw. pomarańczowej księgi, która zapewnia międzynarodowe uznanie dobrowolnych norm ISO dotyczących sektora, w celu uwzględnienia rozwoju technicznego, nowych materiałów i wymagań związanych z przewozem i zapewnienia ochrony osób, towarów i środowiska naturalnego.

2.4 Komitet ekspertów ONZ zdecydował niedawno o wprowadzeniu w odrębnym rozdziale odniesienia do licznych norm ISO, przyznając moc prawną oznakowaniom ONZ.

⁽¹⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.

2.5 Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (EKG ONZ) przedstawiła swoje stanowisko w odniesieniu do:

- Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR) ⁽²⁾;
- Regulaminu międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID) ⁽³⁾ – dokumentu ujętego w dyrektywie 94/55/WE oraz w dyrektywie 96/49/WE;
- Europejskiego porozumienia w sprawie międzynarodowych przewozów materiałów niebezpiecznych śródlądowymi drogami wodnymi (ADN) ⁽⁴⁾.

2.6 W zakresie powyższych umów w dniu 18 sierpnia 2009 r. EKG ONZ rozpoczęła XVI przegląd zaleceń dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych.

2.7 Przegląd obejmuje:

- klasyfikację i definicję poszczególnych klas;
- wykaz głównych towarów niebezpiecznych;
- ogólne wymogi dotyczące opakowań;
- procedury badawcze;
- oznakowanie, etykietowanie, badanie i zatwierdzanie opakowań i ruchomych cystern;
- procedury wysyłkowe.

2.8 Oczekuje się, że przegląd ten doprowadzi do uproszczenia operacji transportowych, przeładunkowych i kontrolnych, ograniczenia formalności oraz ogólnego ograniczenia barier, które utrudniają międzynarodowy przewóz towarów zaklasyfikowanych jako „niebezpieczne”, przy czym zachowana zostanie troska o normy i systemy bezpieczeństwa z myślą o użytkownikach i obywatelach.

2.9 W dniu 24 września 2008 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2008/68/WE w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych, na której temat EKES wydał pozytywną opinię ⁽⁵⁾. Dyrektywa ta uchyliła dyrektywy 94/55/WE, 96/49/WE, 96/35/WE i 2000/18/WE ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Zawarta dnia 30 września 1957 r. w Genewie. Zgodnie ze stanem na dzień 31 marca 2009 r. umowę ADR ratyfikowało 45 państw: Albania, Niemcy, Andora, Austria, Azerbejdżan, Białoruś, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Dania, Hiszpania, Estonia, Macedonia, Rosja, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Kazachstan, Łotwa, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Malta, Maroko, Mołdawia, Czarnogóra, Norwegia, Holandia, Polska, Portugalia, Czechy, Rumunia, Wielka Brytania, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Tunezja, Ukraina.

⁽³⁾ Regulamin RID został zawarty w załączniku C do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) przyjętej w dniu 3 czerwca 1999 r. w Wilnie.

⁽⁴⁾ Europejskie porozumienie zawarte w dniu 26 maja 2000 r. w Genewie, a następnie zmienione.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 44.

⁽⁶⁾ Dyrektywa 2000/18/WE (Dz.U. L 118 z 19.5.2000, ss. 41–43).

2.10 Przyjmując dyrektywę 2008/68/WE, opowiedziano się za uproszczeniem ram prawnych przez „objęcie wszystkich trzech rodzajów transportu lądowego jednym aktem prawnym oraz stworzenie możliwości jedynie odwołania do umów i porozumień międzynarodowych dotyczących transportu towarów niebezpiecznych w załącznikach do dyrektywy” (7).

2.11 Obecnie na szczeblu europejskim, oprócz dyrektywy 2008/68/WE, obejmującej ADR, RID i ADN (8), przedmiotową kwestię obejmują również dyrektywa 1999/36/WE w sprawie przewoźnych urządzeń ciśnieniowych, na której temat Komitet wydał opinię (9), oraz przepisy, które wchodzą w zakres „nowego podejścia” i które były wielokrotnie zmieniane (10) w celu dostosowania załączników do rozwoju technologicznego.

2.12 Potrzeba normalizacji kwestii związanych z ciśnieniowymi urządzeniami transportowymi ma ogromne znaczenie, w związku z czym dla zapewnienia polityki jakości i bezpieczeństwa niezbędna stała się normalizacja, która wspiera i uzupełnia przepisy. Należy również wziąć pod uwagę wyposażenie, tak jak przewidują umowy ADR, RID i ADN.

2.13 W dniu 9 września 2005 r. Komisja opublikowała sprawozdanie w sprawie stosowania przez państwa członkowskie dyrektywy 99/36/WE (11), w którym zauważyła, że „większość państw członkowskich nie pozwoliła zatwierdzonym organom na przeprowadzenie ocen zgodności w celu wprowadzenia na rynek krajowy nowych przewoźnych urządzeń ciśnieniowych” (nie skorzystanie z możliwości zawartej w art. 4). Należy podkreślić, że korzystanie z oceny zgodności dokonywanej przez zatwierdzone organy jest fakultatywne, obowiązkowe jest zaś korzystanie z oceny przeprowadzonej przez jednostki notyfikowane.

2.14 Z drugiej strony sama Komisja przesunęła datę wdrożenia dyrektywy 1999/36/WE na 1 lipca 2005 r. w odniesieniu do bębnowych urządzeń ciśnieniowych, zestawów butli i cystem, biorąc pod uwagę, że „nie ma szczegółowych technicznych specyfikacji i nie dodano odpowiednich norm europejskich w załącznikach do dyrektywy 94/55/WE (transport drogowy towarów niebezpiecznych) [...] ani w dyrektywie 96/49/WE [...] w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do kolejowego transportu towarów niebezpiecznych” zgodnie z opinią Komitetu ds. Transportu Towarów Niebezpiecznych (12).

2.15 W rzeczywistości wdrożenie dyrektywy 1999/36/WE wzbudziło wiele wątpliwości wśród przemysłowców, jednostek

odpowiedzialnych za kontrolowanie zgodności produktów, użytkowników, organizacji zawodowych i komitetów normalizacyjnych odpowiedzialnych za formułowanie zasadniczych wymogów.

2.16 EKES potwierdza wcześniejsze stwierdzenie w tej kwestii, że „bez objęcia jednolitym, wspólnotowym ustawodawstwem wszystkich typów transportu lądowego (drogowego, kolejowego oraz śródlądowego) trudno mówić o stworzeniu możliwie najbezpieczniejszych warunków dla transportu towarów niebezpiecznych”, zgodnie z przepisami międzynarodowymi (13).

3. Wniosek Komisji

3.1 Wniosek dotyczący dyrektywy, który ma objąć swoim zakresem Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), powinien umożliwić realizację czterech następujących celów podstawowych polegających na:

- uchyleniu dyrektywy 1999/36/WE oraz dyrektyw 76/767/EWG, 84/525/EWG, 84/526/EWG i 84/527/EWG dotyczących butli ciśnieniowych;
- jak największym uproszczeniu norm oraz ich zoptymalizowaniu i zharmonizowaniu z obowiązującymi obecnie przepisami międzynarodowymi;
- zaktualizowaniu prawodawstwa w zakresie wprowadzania produktów do obrotu na rynku wewnętrznym przez dokonanie przeglądu rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i decyzji nr 768/2008/WE, aby zapewnić swobodny przepływ i użytkowanie ciśnieniowych urządzeń transportowych;
- usunięciu sprzeczności między przepisami dotyczącymi ciśnieniowych urządzeń transportowych (dyrektywa 1999/36/WE) a normami międzynarodowymi w zakresie przewożenia towarów niebezpiecznych poprzez uproszczenie obowiązujących przepisów, w szczególności w odniesieniu do procedur oceny zgodności.

3.2 Celem wniosku Komisji jest dokładne określenie obowiązków różnych podmiotów gospodarczych, a także podmiotów odpowiedzialnych za codzienną konserwację, w tym właścicieli i użytkowników ciśnieniowych urządzeń transportowych, poprzez przejrzyste wyznaczenie zakresu ich odpowiedzialności, co ma zapewnić bezpieczeństwo przewożenia i swobodny przepływ ciśnieniowych urządzeń transportowych.

3.3 We wniosku ustanawia się wymogi i obowiązki w odniesieniu do organów odpowiedzialnych za ocenę i notyfikację jednostek notyfikowanych i jednostek kontrolujących oraz za nadzór nad nimi, zgodnie z wzajemnym uznawaniem organów notyfikowanych.

(7) Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 44.

(8) Zob. przypisy 2, 3, 4.

(9) EKES wydał swoją opinię w tej sprawie w dniu 10 lipca 1997 r. (Dz.U. C 296 z 29.9.1997, s. 6).

(10) Dyrektywa Komisji 2001/2/WE z dnia 4 stycznia 2001 r. (Dz.U. L 5 z 10.1.2001, s. 4) oraz dyrektywa Komisji 2002/50/WE z dnia 6 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 149 z 7.6.2002, s. 28).

(11) COM(2005) 415 wersja ostateczna z dnia 9 września 2005 r.

(12) Decyzja 2003/525/WE (Dz.U. L 183 z 22.7.2003, s. 45).

(13) Zob. przypis 7.

3.4 Komisja zastrzega sobie prawo dostosowywania załączników do rozwoju naukowego i technologicznego, zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą systemu komitologii⁽¹⁴⁾.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet zgadza się z wytyczonymi we wniosku celami w zakresie bezpieczeństwa, obowiązków i zakresu odpowiedzialności użytkowników i organów władzy publicznej, dokładnie określonych procedur i kontroli, warunków wprowadzania do obrotu, udostępniania i użytkowania ciśnieniowych urządzeń transportowych, w kontekście wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, określonych w decyzji nr 768/2008/WE oraz w systemie nadzoru rynku określonym w rozporządzeniu (WE) nr 765/2008.

4.1.1 Komitet uważa, że zasadnicza jest rola użytkowników we wszystkich procedurach dotyczących ciśnieniowych urządzeń transportowych (wniosek o ponowną ocenę zgodności, produkcja, przewóz, konserwacja techniczna i recykling), oczekuje zatem, że w środkach wykonawczych do dyrektywy zostaną uwzględnione wszystkie powyższe trudne zadania. Konieczne jest zaplanowanie odpowiednich regularnych szkoleń dla pracowników w celu ostrożnego zarządzania ryzykiem. Wskazane może być również ubezpieczenie od ryzyka określonych podmiotów.

4.2 EKES stanowczo podkreślił, że „swobodny przepływ towarów stanowi konieczną siłę napędową konkurencyjności i rozwoju społeczno-gospodarczego jednolitego rynku europejskiego i że wzmocnienie oraz modernizacja warunków wprowadzania na rynek bezpiecznych produktów wysokiej jakości to elementy o podstawowym znaczeniu dla europejskich konsumentów, przedsiębiorstw i obywateli”⁽¹⁵⁾.

4.3 Komitet uznaje za stosowne, aby nowe przepisy wiązały się z przepisami międzynarodowymi i przewidywały możliwość włączania odesłań do odpowiednich konwencji i umów międzynarodowych, między innymi po to, aby zrealizować zadeklarowany cel dotyczący uproszczenia norm i przepisów technicznych⁽¹⁶⁾.

4.4 Chociaż Komitet zdaje sobie sprawę, że Komisja przeprowadziła „intensywne konsultacje z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami”, to wolałby, aby nowa proponowana dyrektywa została poddana ocenie oddziaływania, między innymi ze względu na złożoność przepisów i specyfikacji technicznych, które mają być przestrzegane.

4.5 Wątpliwości wzbudza założenie, że przepisów zawartych w dyrektywie nie stosowano by w odniesieniu do urządzeń użytkowanych wyłącznie do celów przewozu towarów niebezpiecznych między terytorium EOG a krajami trzecimi. Komitet uważa ponadto, że należy pogłębić kontakty z krajami trzecimi, zwłaszcza z krajami sąsiadującymi i z enklawami wspólnotowymi.

4.6 EKES uważa, że niezbędne jest wydanie dokładnych przepisów dotyczących identyfikowalności ciśnieniowych urządzeń transportowych, ułatwiających ustalenie zakresu odpowiedzialności. Tragedia spowodowana wybuchem cysterny, która zdarzyła się niedawno na stacji w Viareggio, pokazała wyraźnie, jak ograniczone są możliwości określenia zakresu odpowiedzialności.

4.7 EKES zastanawia się również nad przyczyną braku przepisów dotyczących kar w wypadku niespełnienia obowiązków przewidzianych w dyrektywie, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa. Jest to kwestia kluczowa dla ochrony bezpieczeństwa użytkowników i obywateli.

4.8 W odniesieniu do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą systemu komitologii, EKES podkreślił „znaczenie jak największej przejrzystości procedury komitetowej, która powinna być bardziej zrozumiała dla osób zamieszkujących na obszarze UE, w szczególności osób, których takie akty bezpośrednio dotyczą”, oraz przypomniał, że „trzeba w pełni wprowadzić w życie art. 8a traktatu lizbońskiego mówiący o tym, że decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli i że należy zapewnić pełny dostęp do informacji obywatelom i społeczeństwu obywatelskiemu”⁽¹⁷⁾.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W odniesieniu do art. 2 ust. 14 EKES proponuje, by we wniosku lepiej wyjaśniono, że rozróżnienie „odpłatnie lub nieodpłatnie” odnosi się do szczególnych przypadków, które nie wchodzą w zakres kompetencji jednostek notyfikowanych.

5.2 Według EKES-u w art. 6 ust. 6 trzeba określić, komu powinna zostać dostarczona dokumentacja na okres pozostały do wygaśnięcia przewidzianego terminu dwudziestu lat w wypadku zaprzestania działalności. Zważywszy, że możliwość tę przewidują załączniki do dyrektywy 2008/68/WE w punkcie 1.8.7.1.6, wskazane byłoby zawarcie we wniosku wyraźnej wzmianki na ten temat.

5.3 W odniesieniu do art. 18 ust. 5 EKES uważa, że oprócz konieczności zastrzeżenia poufnych informacji niezbędne jest upublicznienie środków w celu uniknięcia błędów i uchybień.

5.4 Według Komitetu w art. 29 należy lepiej określić obowiązki, zadania i zakres odpowiedzialności, które będą musiały przyjąć jednostki notyfikowane, w celu zapewnienia jednolitości i ścisłości procedur w problematycznym sektorze, jakim jest sektor ciśnieniowych urządzeń transportowych.

5.5 EKES uważa, że należy jaśniej określić w dyrektywie, kto w państwach członkowskich jest odpowiedzialny za ocenę wydajności i starzenia się urządzeń i maszyn, przede wszystkim w celu uniknięcia ewentualnych szkód wyrządzonych osobom. Informacje na ten temat zostały już przewidziane w dyrektywie 2008/68/WE, lecz przydatne byłoby ich wyjaśnienie również w obecnym wniosku.

⁽¹⁴⁾ Decyzja 1999/468/WE (Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23).

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Należy zauważyć, że Stany Zjednoczone nie przyjmują butli z oznaczeniem UN, lecz wyłącznie butle homologowane przez własną jednostkę DOT.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 35.

5.6 EKES podkreśla, że oprócz urządzeń ciśnieniowych istnieją urządzenia, które stają się urządzeniami „ciśnieniowymi” w następstwie podejmowanych działań. Należałoby się również nad nimi zastanowić. Konieczne jest również opracowanie norm bezpieczeństwa dotyczących średnio- lub długoterminowego przechowywania (zob. dyrektywa 2008/68/WE).

5.7 Komitet uważa, że można określić sposób rozstrzygnięcia ewentualnych sporów (przed sądem, sądem polubownym itp.)

zaistniałych między właścicielami, importerami, przedstawicielami i użytkownikami.

5.8 Wreszcie EKES zaleca opracowanie wspólnie zredagowanych wytycznych wyjaśniających, zarówno w odniesieniu do nowej proponowanej dyrektywy, jak i do dyrektywy 2008/68/WE, podobnie, jak uczyniono to w odniesieniu do podlegającej uchyleniu dyrektywy 1999/36/WE.

Bruksela, 17 lutego 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
